

2009 es buen año para volver los ojos a las gubernaturas locales: se cumplen treinta años de que Griselda Álvarez se convirtiera en la primera mujer a cargo de la titularidad del Ejecutivo en una entidad federativa mexicana; también se cumplen veinte años de que un partido distinto al oficial obtuviera una gubernatura, como lo hizo el Partido Acción Nacional en Baja California, con Ernesto Rufo al frente; y, son diez años desde que se creara la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) antecedente inmediato de la actual CONAGO.

Estas referencias no justifican pero contextualizan este extraordinario esfuerzo que nos ofrece la revisión de los procesos electorales de las entidades federativas en el periodo que va de 2002 al 2007. Las fechas elegidas están marcadas por un hecho conocido: ni en 2001 ni en 2008 hubo procesos para elegir gobernadores, por lo cual era oportuno el análisis, máxime que todos estos procesos resultan previos a la reforma electoral de noviembre de 2007.

Por otra parte, este es el primer esfuerzo que ofrece los procesos electorales para elegir gobernador en la totalidad de entidades federativas. Antes sólo encontramos el trabajo coordinado por Rafael Loyola Díaz, que revisa los procesos electorales de Oaxaca, Tlaxcala, Aguascalientes, Veracruz, Zacatecas, Puebla, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Michoacán, en ese orden.<sup>1</sup> En torno a la figura del Ejecutivo local, otros esfuerzos se habían hecho para registrar los procesos electorales en alguna entidad en particular,<sup>2</sup> para analizar su marco institucional,<sup>3</sup> su fragilidad en el marco institucional del país,<sup>4</sup> simplemente para listarlos,<sup>5</sup> o desde otras facetas.<sup>6</sup>

El momento se revela oportuno también por el continuo interés en el derecho de los estados. En los últimos años se han realizado sendos eventos de manera constante: por un lado el Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; por otra parte, las ediciones anuales de la Mesa Redonda sobre la Justicia Constitucional de los Estados, organizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A lo anterior, habrá que llamar la atención al hecho de que poco a poco despuntan trabajos sobre los sistemas jurídicos, políticos y electorales locales.

---

<sup>1</sup> Rafael Loyola Díaz, coord., *La disputa del reino. Elecciones para gobernador en México 1992*, México, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, 1997, 436 p.

<sup>2</sup> Es el caso de Álvaro Arreola Ayala, *La sucesión en la gubernatura del Estado de México. En el vaivén de la pluralidad y el unipartidismo 1917-1993*, México, El Colegio Mexiquense, 1995, 429 p. Así como, Víctor Alejandro Espinoza Valle, coord., *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*, México, Ediciones Eón, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007, 259 p.

<sup>3</sup> Ponemos como ejemplo: Rodolfo Díaz González Vergara, *El gobernador del Estado de México. Una perspectiva constitucional*, México, Gobierno del Estado de México, 1987, 86 p. o los trabajos hemerográficos de Elisur Arteaga y J. Jesús Juárez Pérez.

<sup>4</sup> Carlos Moncada, *¡Cayeron! Crónica de los gobernadores desconocidos, desaforados y obligados a renunciar o a pedir licencia (1929-1979)*, México (edición del autor), 1979, 399 p. Aquí no podría dejar de mencionarse una obra ya clásica: Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, 277 p. Otros trabajos en el ámbito local también son de citar: Marcial Rodríguez Saldaña, *La desaparición de poderes en el estado de Guerrero*, México, Universidad Autónoma de Guerrero, 1992, 201 p.

<sup>5</sup> Tales serían los casos de Enrique Cordero y Torres con su *Cronología de gobernantes del estado de Puebla*, Francisco R. Almada con *Gobernantes de Chihuahua*, Ricardo Covarrubias en *Gobernantes de Nuevo León 1582-1961*; Héctor R. Olea en su *Gobernadores del estado de Sinaloa*, Miguel Ángel Peral con *Gobernantes de Puebla*, Efraín Flores Maldonado tratándose de los gobernadores del estado de Guerrero; Melesio Aguilar Ferreira con *Los gobernadores de Michoacán* y Frausto Jesús Rodríguez con *Gobernantes de Guanajuato*, por citar apenas algunos.

<sup>6</sup> El reciente estudio “Los gobernadores. La República corrompida”, en Jorge Zepeda Patterson, coord., *Los intocables*, México, Planeta, 2008, pp. 226-285, o Enriqueta Cabrera en *Las gobernadoras* (Planeta, 2009, 201 p.). Así como Isabel Arvide con su *23 diálogos con gobernadores* (Progreso, 1990, 319 p.).

En este contexto, ocuparnos de la figura del gobernador en el momento mismo de su elección creemos que contribuirá a abrir nuevas brechas para aproximarnos a las instituciones locales, especialmente en el ámbito jurídico electoral.

Ninguna duda cabe que una de las figuras más destacadas en el ámbito local es la del gobernador. El señor gobernador. Entronizado en el imaginario político a partir de las décadas finales del siglo XIX habrá de transcurrir el siglo XX para ver como su importancia se fortalece conforme adquiere mayor independencia respecto del otro gran personaje de la política y el derecho: el señor Presidente.

En el ámbito local, el gobernador, titular del Ejecutivo local, es el servidor público más encumbrado en estos dos siglos pasados. Si bien es el que aparece impuesto en la mayor parte del siglo XIX, su legitimidad la adquiere en las urnas. El gobernador es el único funcionario que es elegido por todos. Ningún otro funcionario de gobierno obtiene tal característica en ninguna constitución. Por tanto, nadie le hace sombra. Los diputados son elegidos sólo por los electores de cada distrito; los jueces habrán de ver mermada su legitimidad electiva a partir del nuevo régimen constitucional. Así, la figura del gobernador se presenta como la del *paterfamilia* en las entidades, aunque al final del Porfiriato ha desaparecido todo viso de bondad y *autorictas* en la figura.

El periodo del porfiriato modificó en los hechos el estatus de estos servidores públicos. Poco a poco se consolidó la idea de que para ser gobernador no bastaba con obtener el triunfo en las urnas, se requería de un *consenso* aún mayor: el señor Presidente debía decidir quién sería el próximo gobernador, digno del encomio estatal, hasta que no se dijera lo contrario.<sup>7</sup>

El gobernador era, al final del día, “el hombre del presidente”, el hombre “de verdadero mérito”, como lo dejaría sentado Lázaro Pavía en la última década del siglo XIX, ya consolidado el porfiriato, en su apologetica obra *Los estados y sus gobernantes. Ligeros apuntes históricos, biográficos y estadísticos*.<sup>8</sup>

Muy justo es por lo mismo, [...] que demos a conocer para ejemplo de las futuras generaciones, a los gobernantes que tienen hoy sobre sí la pesada carga de dirigir a los pueblos por el sendero del bienestar y del progreso.

Por fortuna el Señor Presidente ha tenido el recto juicio y la discreción necesaria para rodearse de hombres de verdadero mérito, para que puedan prestigiar el buen nombre de su Administración.

Por esto nos ha parecido, no sólo conveniente, sino, hasta patriótico, reunir en este trabajo los datos más precisos é indispensables para dar á conocer al público la historia de los gobernantes de nuestro país, sus esfuerzos, empleados en favor de la libertad y sus servicios prestados a la causa del pueblo en el período de paz que hemos conseguido desde el tiempo de la regeneradora revolución de Tuxtepec.

Todos ellos son dignos de figurar notablemente en las brillantes paginas de nuestra historia contemporánea; todos han sacrificado los mejores años de su existencia luchando con denuedo en favor de la estabilidad de la democracia, y por esto es por lo que nos hemos decidido a emprender una obra, superior a nuestras fuerzas, pero que,

---

<sup>7</sup> Véase el estudio realizado en Marisa Pérez de Sarmiento, *Historia de una elección. La candidatura de Olegario Molina en 1901*, México, Universidad Autónoma de Yucatán, 2002, 213 p., ahí se señalan con claridad algunas de las prácticas políticas presentes en el porfiriato, haciéndose patente el peso de la decisión presidencial en los procesos de “designación” de candidatos a las gubernaturas y en los mismos procesos electorales.

<sup>8</sup> Lázaro Pavía, *Los estados y sus gobernantes. Ligeros apuntes históricos, biográficos y estadísticos*, México, Tipografía de las Escalerillas, 1890.

siquiera en algo deberá contribuir á dar á conocer a nuestros hombres públicos, haciendo justicia á sus virtudes cívicas y a sus grandes merecimientos.

En estos párrafos introductorios de la obra de Pavía se encuentran implícitas todas las explicaciones necesarias para entender el modelo que habría de permear los gobiernos locales hasta el fin del Porfiriato: el señor Presidente tenía el tino de elegir a los mejores hombres para gobernar.

Así nació una larga y casi inseparable dualidad entre las figuras ejecutivas: el Presidente y el Gobernador. Aquél definía a éste; cualquier desacuerdo se resolvía a favor de aquél; cualquier desavenencia o desacato concluía con la remoción de éste.

Contrario a lo esperado, el triunfo del movimiento revolucionario no trajo aparejado un cambio sustancial luego de la llegada de la estabilidad institucional. El modelo siguió *perfeccionándose* bajo la égida del presidencialismo reiniciado en la década de los treinta del siglo XX.

La larga duración del exacerbado presidencialismo se hará palpable en la intervención federal que se logra a través del mecanismo de la desaparición de poderes decretada por el Senado. Lo paradójico de la intervención del Legislativo es que en casi todas las ocasiones la mano *invisible* del Ejecutivo se hace presente. Una simple revisión del siglo XX nos muestra con claridad el uso de tal figura, contemplada en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] en los siguientes términos:<sup>9</sup>

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: [...]

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Más adelante, las licencias y las *incorporaciones* al gabinete presidencial serán los mecanismos que sustituyan la intervención del Senado, casi al mismo tiempo que se reglamenta el artículo 76 CPEUM en dicha materia.<sup>10</sup>

¿Qué nos depara el siglo XXI? Con el cambio de un partido gobernante hegemónico se sucedieron también las transformaciones en la consolidada relación Presidente-Gobernador. A partir de 1988 se advierte un requebrajamiento en el modelo de designación de los candidatos a gobernador y jefe de gobierno. Inicia así un nuevo periodo para la historia de la figura ejecutiva local, matizado tal periodo por las nuevas regulaciones electorales derivadas de la reforma constitucional de noviembre de 2007.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Tomado de *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2008, pp. 614-615.

<sup>10</sup> *Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1978.

<sup>11</sup> Algunos de cuyos problemas temporales se hicieron evidente en David Cienfuegos Salgado y José Gilberto Garza Grimaldo, coords., *La discusión jurídica sobre la sucesión de gobernador en el estado de Guerrero en 2011*, México, Fundación Académica Guerrerense, Universidad Autónoma de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, 2009, 128 p.

Alejándose del modelo dualista original en la mayoría de constitucionales decimonónicas, hoy la titularidad del Poder Ejecutivo en las entidades federativas recae en los gobernadores o en un jefe de gobierno, según se trate de estados federados o del Distrito Federal. Esta distinción encuentra razón de ser en la diversa organización que corresponde a una y otra entidades federativas.

Ambas figuras tienen un régimen específico: los gobernadores se encuentran sujetos, principalmente, a las normas emanadas de la fracción primera del artículo 116 CPEUM,<sup>12</sup> mientras que la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra regulada en el artículo 122 [Párrafo sexto, apartado C, Base Segunda],<sup>13</sup> sin menoscabo de todas las demás menciones constitucionales que le son aplicables. A los efectos, habrá que asimilar ambas figuras en el concepto gubernatura.

En fechas recientes, con la evidente pluralidad política que se observa en las entidades federativas, es palpable el interés que ha asumido la lucha por las gubernaturas. Los partidos políticos

---

<sup>12</sup> Dicho numeral señala: “**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. // Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: // I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. // La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. // Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. // Nunca podrán ser electos para el período inmediato: // a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación; // b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período. // Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa [...]”.

<sup>13</sup> En dicho numeral se señala: “**Artículo 122.** [...] Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. [...] El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. [...] **BASE SEGUNDA.** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal: // I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral. // Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial. // Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto. // II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: // a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; // b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; // c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; // d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes; // e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y // f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

dedican mayor atención a estos procesos electorales. En términos llanos, ante la cuestión ¿Qué representa la figura de los gobernadores o jefes de gobierno en las entidades federativas para los partidos políticos nacionales? La respuesta se antoja clara: el práctico control político de la entidad, lo que lleva aparejada la disposición de los recursos económicos como medio de presión hacia los municipios, el propio legislativo y ya no se hable del judicial.

Así, la trascendencia que tiene para los partidos políticos nacionales el triunfo en los procesos para elegir gobernadores o jefes de gobierno en las entidades federativas resulta incuestionable. Ello sin demérito de los fenómenos en los cuales se ha presentado la paradoja de gobierno que terminan yendo en contra del partido que los llevó al poder.

En términos generales debo afirmar que hay pocos estudios que abunden tanto en el estudio de los ejecutivos locales como en el desarrollo que tienen los procesos electivos de tales funcionarios de las entidades federativas.

Con la intención de revisar este aspecto esencial del modelo democrático mexicano, se hizo la convocatoria para el proyecto colectivo que ahora concluimos.

Este libro colectivo tiene la pretensión de servir de referente para los actores y electores de aquellas entidades en las que se celebrarán elecciones en los próximos meses y que podrán oportunamente revisar las experiencias de otros estados en tales procesos electorales.

En la convocatoria respectiva se sugirió a los colaboradores una estructura que hiciera eco, en cada entidad, del marco jurídico de la elección de gobernador; el desarrollo del más reciente proceso electoral; la descripción de lo acaecido en la jornada electoral; los resultados electorales y las fuentes empleadas, solicitando en todo caso un comentario final.

Aunque se dejó claramente establecido que el desarrollo de cada capítulo estatal era libre, lo que se pretendía aportar en cada uno de estos rubros permitiría al lector conocer en pocas páginas el desarrollo de un proceso complejo como lo es el proceso electoral para el cargo de elección popular de mayor relevancia en los estados.

Tratándose del marco jurídico de la elección de gobernador se pretendía ofrecer una revisión general sobre las reglas relativas a la elección del Ejecutivo local en cada una de las entidades: Constitución local, leyes y/o códigos electorales, reglamentos, acuerdos, etcétera. En el rubro de desarrollo del proceso electoral, era pretendía hacer un recuento general sobre la forma en que se desarrolló el proceso: precampañas, organización electoral, coaliciones y registro de candidaturas, campañas, actores políticos, plataforma electoral y compromisos, datos generales del electorado, etcétera. Por su parte, en el rubro dedicado a la jornada electoral se pretendía un análisis detallado del desarrollo de la jornada electoral en cada caso señalando los problemas que se hubieren suscitado. En el rubro de los resultados electorales se pretende destacar los resultados obtenidos en las diferentes instancias electorales de la entidad; los conflictos políticos y jurídicos que se suscitaron con posterioridad; resultados de las impugnaciones y datos definitivos. El comentario final en cada ensayo buscaba que los autores hicieran un análisis sobre los problemas que se presentaron y la forma en que se les dio solución, señalando si el marco jurídico fue suficiente para ello o si resultó necesario actualizarlo para en lo sucesivo poder hacer frente a la problemática.

Ahora está en las manos de los jurados el resultado alcanzado. De la lectura de cada uno de los ensayos aquí reunidos habrá de salir el veredicto final. Esperemos que sea lo suficientemente bueno, tanto para los colaboradores como para las entidades editoras, con la idea anticipada de que dentro de seis años se repita esta experiencia, conformada a partir de las elecciones locales para gobernador en 2009.

Como un agregado importante hemos colocado al final, a manera de anexo, un documento que condensa los resultados obtenidos en todos los procesos electorales, así como un listado de todos los gobernadores electos en cada proceso electoral. Esperamos que a partir de este esfuerzo nuevos y mejores trabajos se desarrollen alrededor de la vida político-electoral de las entidades federativas.

Este proyecto se ha desarrollado a lo largo de varios años y esta presentación no puede concluir sin antes expresarse un agradecimiento a las personas y a las instituciones que contribuyeron para que ahora sea una realidad esta obra colectiva.

En primer lugar, mi agradecimiento a los autores: su contribución en este proyecto fue imprescindible. Si bien disímolos, los ensayos cumplen con lo solicitado: ofrecen una visión panorámica de los procesos electorales para gobernador en las entidades federativas. Pero mayor el agradecimiento porque el costo de la edición se distribuyó en su mayor parte entre los propios coautores, quienes utilizando el sistema de suscripción serán los principales divulgadores de este libro.

A Silvia Alcaraz Hernández, Julieta Morales Sánchez, Héctor Miguel Peña Serrano, Rubí Celia Ramírez Núñez y Raymundo Rosales Peña les agradezco por todo el apoyo que prestaron en la búsqueda de información y revisión de la legislación de los estados, así como en la elaboración de los cuadros finales.

Las instituciones coeditoras merecen también mi agradecimiento por el interés mostrado para apoyar la edición de esta obra, estoy seguro que el resultado será bien valorado por ser inédito tal esfuerzo en nuestro país, que esperamos repetir en próximos años, ahora con las nuevas reglas derivadas de las reformas constitucionales y legales iniciadas en 2007.

Un reconocimiento muy especial para mis amigos Manuel Jiménez Dorantes, Oswaldo Chacón Rojas, José Antonio Bretón Betanzos, Marco Antonio Leyva Mena y Germán Froto Madariaga, pues ellos impulsaron y crearon las condiciones propicias para que esta obra viera la luz después de un largo y, lo reconozco, cansado periplo.

¡Muchas gracias a tod@s! A la distancia, considero que el esfuerzo ha sido fructífero. Espero que quienes revisen esta obra colectiva compartan tal visión.

**David CIENFUEGOS SALGADO**

*Miembro del Sistema Nacional de Investigadores  
México, DF, diciembre de 2009*